JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
11 päivänä toukokuuta 1995 *

Tosiseikat

1. Komissio vaatii esillä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta on jättänyt täyttämättä kuluttajalle myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 18 päivänä joulukuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 79/112/ETY [1] 5, 6 ja 16 artiklan sekä perustamissopimuksen 30 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden mukaan sille kuuluvat velvollisuudet vaatiessaan, että markkinoitaessa Saksassa sellaisen ainesosan sisältäviä elintarvikkeita, jota ei perinteisesti käytetä näissä elintarvikkeissa Saksassa, mainituissa elintarvikkeissa on oltava kyseistä ainesosaa koskeva lisämainta, vaikka se jo sisältyykin pakkauksessa olevaan ainesosaluetteloon.

2. Kysymyksessä olevat elintarvikkeet ovat hollandaise-kastike, béarnaise-kastike ja tietyt leivonnaiset, joihin sisältyy lisäainetta E 160 F. Saksassa valmistetaan perinteisesti hollandaise-kastike voista ja munista sekä béarnaise-kastike munista, voista ja salottisipulista. Joissakin toisissa jäsenvaltioissa muna- ja voiainekset korvataan kasvisrasvoilla silloin, kun nämä kastikkeet valmistetaan teollisesti. Sinä ajanjaksona, jolloin perustamissopimuksen 169 artiklan mukainen hallinnollinen menettely aloitettiin, Saksan viranomaiset kielsivät kasvisrasvoja munien asemesta sisältävien hollandaise- ja béarnaise-kastikkeiden markkinoinnin. Saksan hallitus ilmoitti komissiolle 9.10.1991 päivätyssä kirjeessä, että kielto poistetaan. Saksan viranomaiset vaativat nyt sen sijaan, että hollandaise- ja béarnaise-kastikkeiden pakkausmerkinnöissä on oltava lisämainta siitä, että tuotteet sisältävät kasvisrasvoja. Ne vaativat myös, että lisäainetta E 160 F sisältävien leivonnaisten osalta tämä seikka mainitaan erikseen pakkausmerkinnässä, jos viranomaiset katsovat, että kuluttajat saattavat uskoa tuotteiden keltaisen värin vuoksi tuotteiden sisältävän munia.

3. Saksan viranomaiset perustavat nämä merkintöjä koskevat lisävaatimukset 15.8.1974 annetun *Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz*in (saksalainen laki, jäljempänä LMBG) 17 pykälään. LMBG:in 17 pykälän 2 momentissa kielletään myymästä sellaisia

* Alkuperäinen kieli: englanti.
1 — EYVL 1979 L 33, s. 1.

elintarvikkeita ilman riittävän täsmällisiä merkintöjä, jotka eivät ole koostumukseltaan tavanomaisia sen vuoksi, että niiden käyttökelpoisuus tai arvo on huomattavasti alhaisempi kuin tavallisesti tai jos ostajat voisivat tällaisten elintarvikkeiden ulkonäön perusteella uskoa niiden olevan parempilaatuisia, kuin mitä ne ovat todellisuudessa. Saman 17 pykälän 5 momentissa kielletään myymästä elintarvikkeita, joiden myyntinimitys, erityismaininnat tai esillepano voi johtaa ostajaa harhaan. Erityisesti kuluttaja voi tulla harhaanjohdetuksi väitettäessä elintarvikkeilla olevan tiettyjä vaikutuksia silloin, kun nämä vaikutukset eivät ole tieteellisen tietämyksen tason perusteella lainkaan tai riittävän täsmällisesti todettavissa. Samoin kuluttaja voi tulla harhaanjohdetuksi, jos myyntinimitystä, erityismainintoja tai esillepanoa, kuvailua tai muita ilmaisuja käytetään osoittamaan niiden alkuperää, niiden määrää, painoa, valmistus- tai pakkauspäivää, niiden kestävyyttä tai muita tärkeitä seikkoja niiden laadun ilmoittamiseksi tavalla, joka voi johtaa harhaan. LMBG:in 47 pykälän 1 momentissa kielletään tuomasta Saksaan tuotteita, jotka eivät ole Saksassa voimassa olevien elintarvikesäännösten mukaisia.

4. LMBG:iä muutettiin 18.12.1992 annetulla lailla. Tällöin lisättiin erityisesti uusi 47 a pykälä, jossa säädetään, että 1.1.1993 alkaen voidaan tuoda maahan ja saattaa Saksan markkinoille LMBG:n soveltamisalaan kuuluvia elintarvikkeita, jotka on laillisesti valmistettu ja saatettu markkinoille toisessa jäsenvaltiossa tai jotka ovat peräisin kolmannesta maasta mutta laillisesti saatettu markkinoille jossakin jäsenvaltiossa, vaikka mainitut elintarvikkeet eivät olekaan voimassa olevan Saksan liittotasavallassa sovellettavan lainsäädännön mukaisia. Lisäksi uuden 47 a pykälän 4 momentissa säädetään, että jos elintarvikkeet eivät ole LMBG:in mukaisia, tämä seikka on tuotava esiin sopivalla tavalla pakkausmerkinnässä kuluttajasuojalle tarpeellisessa laajuudessa.

Asiaa koskeva yhteisön lainsäädäntö

5. Neuvoston direktiivin 79/112/ETY (jäljempänä direktiivi) 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Elintarvikkeen myyntinimitys on laissa, asetuksessa tai hallinnollisessa määräyksessä säädetty nimitys, tai jollei sellaista nimitystä ole, käyttöön vakiintunut nimitys siinä jäsenvaltiossa, jossa tuote myydään kuluttajalle, tai elintarvikkeen ja tarvittaessa sen käytön kuvaus, joka on riittävän täsmällinen ilmaisemaan ostajalle elintarvikkeen todellisen laadun ja mahdollistaa sen erottamisen tuotteista, joihin se voitaisiin sekoittaa.

2. Myyntinimitystä ei saa korvata tavaramerkillä, kaupallisella merkillä tai kuvitteellisella nimellä.

3. Myyntinimityksen on sisällettävä tai siihen on oltava liitettyinä tarkat tiedot elintarvikkeen ominaisuuksista, kuten fysikaalisesta olomuodosta tai suoritetuista erityiskäsittelyistä (esimerkiksi jauhettu, kylmäkuivattu, pakastettu, säilötty, savustettu), jos tällaisen tiedon poisjättäminen saattaisi aiheuttaa ostajassa sekaannusta."

6. Direktiivin 6 artiklan niissä osissa, joilla on merkitystä käsiteltävänä olevan asian kannalta, säädetään seuraavaa:

"1. Ainesosat on ilmoitettava siten kuin tässä artiklassa ja liitteissä säädetään.

2. ...

3. ...

4. (a) 'Ainesosalla' tarkoitetaan elintarvikkeen tuotannossa tai valmistuksessa käytettyä ainetta, lisäaineet mukaan lukien, joka on mukana valmiissa tuotteessa sellaisenaan tai jossakin muussa muodossa.

(b) Jos elintarvikkeessa oleva ainesosa koostuu useammasta ainesosasta, nämä katsotaan kyseisen elintarvikkeen ainesosiksi.

(c) Ainesosia eivät ole:

(i) ...

(ii) — lisäaineet:

— jotka joutuvat elintarvikkeeseen yksinomaan elintarvikkeen ainesosien mukana, jos niillä ei ole teknologista vaikutusta valmiissa tuotteessa;

— joita käytetään valmistuksen apuaineina;

— lisäaineiden tai aromiaineiden liuottimina tai kantaja-aineina käytetyt aineet pitoisuuksina, jotka ovat ehdottoman välttämättömiä edellä tarkoitetun teknisen toiminnon kannalta.

...

5. (a) Ainesosaluettelon on sisällettävä kaikki elintarvikkeen ainesosat painon mukaan alenevassa valmistusajankohdan mukaisessa järjestyksessä. Luettelon otsikon tulee sisältää ilmaisu 'ainesosat'.

...

6. Yhteisön säännöksissä, tai jos niitä ei ole, kansallisissa säännöksissä voidaan säätää, että tietyn elintarvikkeen myyntinimityksen yhteydessä on mainittava ainesosa tai tietyt ainesosat.

Tällaisiin kansallisiin säännöksiin sovelletaan 16 artiklassa säädettyä menettelyä."

7. Edellä mainitun 16 artiklan niissä osissa, joilla on merkitystä käsiteltävänä olevan asian kannalta, säädetään seuraavaa:

"Tässä artiklassa säädettyä menettelyä noudatetaan silloin, kun niin erikseen säädetään:

...

(2) Jos jäsenvaltio katsoo tarpeelliseksi säätää uutta lainsäädäntöä, sen on ilmoitettava suunnitelluista toimenpiteistä komissiolle ja muille jäsenvaltioille sekä perusteltava ne. Komissio kuulee pysyvässä elintarvikekomiteassa muita jäsenvaltioita, jos se katsoo, että siitä on hyötyä, tai jos jokin jäsenvaltio sitä pyytää.

Jäsenvaltio ei saa toteuttaa suunniteltuja toimenpiteitä ennen kuin kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun asia annettiin tiedoksi komissiolle ja muille jäsenvaltioille, jos komission lausunto ei ole kielteinen.

Viimeksi mainitussa tapauksessa ennen edellä mainitun määräajan päättymistä komissio aloittaa 17 artiklassa säädetyn menettelyn sen määrittämiseksi, voidaanko suunnitellut toimenpiteet, tarvittaessa tarkoituksenmukaisella tavalla muutettuina, panna täytäntöön."

Neuvoston direktiivin 79/112/ETY 6 artiklan rikkominen

8. Komissio väittää aluksi, että Saksan olisi pitänyt ilmoittaa lisämerkintöjä koskevat toimenpiteensä: Saksa on laiminlyönyt mainitun ilmoittamisen ja rikkonut sen vuoksi direktiivin 6 artiklan 6 kohtaa ja 16 artiklan 2 kohtaa.

9. Saksa väittää, ettei se ole rikkonut direktiivin 6 artiklan 6 kohtaa eikä 16 artiklaa. Se katsoo, että LMBG:in 17 pykälä ja 47 a pykälän 4 momentti eivät ole sellaisia toimenpiteitä, jotka on ilmoitettava direktiivin 6 artiklan 6 kohdan tarkoittamalla tavalla: ensiksi mainitut lainkohdat ovat ulottuvuudeltaan paljon laajemmat, koska niitä ei sovelleta yksinomaan elintarvikkeisiin; niissä noudatetaan samaa periaatetta kuin direktiivin 2 artiklassa, ja käytännössä niillä on merkitystä ainoastaan ryhdyttäessä toimenpiteisiin yksittäistapauksissa. LMBG:in 47 a pykälästä ilmoitettiin komissiolle 28.3.1983 annetun neuvoston direktiivin 83/189/ETY [2] perusteella. Saksa väittää myös, että direktiiviin sisältyvä ilmoittamisvelvollisuus ei myöskään koske yksittäisiä toimenpiteitä, koska ne eivät ole direktiivissä tarkoitettuja "säännöksiä". Se korostaa, että sellaista kansallista lainsäädäntöä ei ole säädetty, jossa säänneltäisiin kysymyksessä olevien elintarvikkeiden sallittuja ainesosia. Johtuu ainoastaan perinteisestä tavasta, etteivät nämä elintarvikkeet sisällä kasvisrasvoja tai tapauksen mukaan E 160 F:ää.

10. Mielestäni on tarpeetonta tutkia, onko Saksa laiminlyönyt béarnaise-kastiketta ja hollandaise-kastiketta koskevien toimenpiteiden ilmoittamisen, koska tätä ei oltu luonnehdittu säännösten rikkomiseksi komission näitä tuotteita koskevassa perustellussa lausunnossa (kanteen liite 3). Lisäksi ainoa perustellun lausunnon lausunto-osassa mainittu direktiivin artikla on 5 artikla. On kiistatonta, että myöhäisemmän, perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen käsittelyn laajuus yhteisöjen tuomioistuimessa määräytyy komission perustellun lausunnon

2 — EYVL 1983 L 109, s. 8.

mukaan; komission perustellun lausunnon ja kanteen on perustuttava samoille perusteille ja väitteille. [3]

11. Olen sitä mieltä, että jättäessään ilmoittamatta ne toimenpiteet, joihin Saksa ryhtyi tiettyjen leivonnaisten merkintöjen ja markkinoinnin osalta ja joissa vaadittiin lisäainetta E 160 F koskevaa lisämainintaa, se on rikkonut direktiivin 6 artiklan 6 kohtaa.

12. Direktiivin 6 artiklan 6 kohtaan sisältyy jäsenvaltioille asetettu selvä velvollisuus ilmoittaa 16 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti sellaiset kansalliset säännökset, joiden mukaan tietyn elintarvikkeen myyntinimityksen ohessa on oltava ainesosasta maininta. Saksa väittää itse asiassa, että 6 artiklan 6 kohdan mukaan edellytetään ainoastaan yleisten elintarvikkeita koskevien toimenpiteiden ("säännösten") ilmoittamista, kun taas yhteen tuotteeseen tai tuotemerkkiin kohdistuvia toimenpiteitä ei tarvitse ilmoittaa.

13. En ole samaa mieltä tästä väitteestä Saksan kanssa kahdella perusteella. Ensiksi en usko, että tämän kohdan sanamuoto kokonaisuutena tarkastellen tukee tällaista sanan "säännös" tulkintaa. Mainitun 6 artiklan 6 kohdassa viitataan tiettyyn elintarvikkeeseen ja tiettyyn ainesosaan. Toisin sanoen 6 artiklan 6 kohdassa tarkoitettuja kansallisia säännöksiä eivät ole ainoastaan yleisiä tilanteita koskevat säännökset vaan myös ne, joita sovelletaan hyvin erityisiin ja hyvin täsmällisiin tilanteisiin. Kokonaisuutena tarkastellen tämän artiklan tarkoituksena on vaatia, että juuri sen laatuiset toimenpiteet kuin Saksan viranomaisten esillä olevassa tapauksessa toteuttamat toimenpiteet ilmoitetaan. Toteutettuja toimenpiteitä sovelletaan kussakin tapauksessa tiettyyn elintarvikkeeseen, ja niissä viitataan tiettyyn ainesosaan.

14. Toiseksi mielestäni olisi vastoin 6 artiklan 6 kohdan tarkoitusta katsoa, ettei erityisiä tilanteita sääntteleviä toimenpiteitä ole ilmoitettava sen vuoksi, että ne on tehty tietyssä muodossa. Asetetun tiedoksiantamismenettelyn tavoite tulee ilmeiseksi tutkittaessa itse direktiivin päämäärää. Kuten direktiivin ensimmäisessä ja toisessa perustelukappaleessa todetaan, voimassa olevien elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentäminen edistää näiden tuotteiden vapaata liikkuvuutta ja kilpailun edellytysten yhden-

3 — Ks. esim. asia 166/82, komissio v. Italia, tuomio 7.2.1984 (Kok. 1984, s. 459, 16 kohta).

mukaistamista. Kuitenkin direktiivin kahdeksannessa perustelukappaleessa tehdään selväksi, ettei direktiivin tavoitteena ole tehdä "pakollisiksi kaikkia niitä merkintöjä, jotka periaatteessa täytyy lisätä edellä tarkoitettuun kaikki elintarvikkeet kattavaan luetteloon", ja siinä todetaan nimenomaisesti, että toisen vaiheen aikana annetaan täydentävät yhteisön säännökset. Samoin neljännessä perustelukappaleessa todetaan, että yhteisöjen tulisi antaa vain tiettyjä elintarvikkeita koskevat erityissäännökset. Direktiivin yhdeksännessä perustelukappaleessa ja 6 artiklan 6 kohdassa itsessään edellytetään nimenomaisesti, että näiden yhteisön erityissääntöjen puuttuessa jäsenvaltiot voivat ryhtyä toimenpiteisiin. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että direktiivi on yhdenmukaistamismenettelyssä ainoastaan ensimmäinen vaihe, jonka tarkoituksena on asteittain poistaa kaikki ne esteet elintarvikkeiden vapaalle liikkuvuudelle, jotka johtuvat näiden tuotteiden merkintöjä koskevissa jäsenvaltioiden laeissa, asetuksissa ja hallinnollisissa määräyksissä olevista eroista. [4] Direktiivin lähtökohta on, että merkintöjä koskevat erot kansallisissa säännöissä saattavat rajoittaa tuotteiden vapaata liikkuvuutta ja vääristää kilpailun edellytyksiä. Vaikka direktiivissä nimenomaisesti annetaankin jäsenvaltioille mahdollisuus toteuttaa toimenpiteitä yksityiskohtaisen yhteisön sääntöjen puuttuessa, tämän välttämättömänä seurauksena on se, että uusien vapaan liikkuvuuden esteiden ja kilpailun vääristymien estämiseksi on oltava menettelytapoja, joista tässä yhteydessä säädetään direktiivin 6 artiklan 6 kohdassa yhdessä 16 artiklan kanssa. Näin ollen katson, että erottelu yleisten kansallisten toimenpiteiden ja erityisten tai yksityiskohtaisten kansallisten toimenpiteiden välillä ei ole merkityksellinen. Jäsenvaltion toteuttamalla erityisellä ja yksityiskohtaisella toimenpiteellä voidaan yhtä hyvin estää tietyn tuotteen kauppaa yhteisössä kuin sanamuodoltaan yleisemmin ilmaistulla toimenpiteellä.

15. Näin ollen viittaamalla 6 artiklan 6 kohdassa olevaan ilmaisuun "säännökset" ei voida perustella tiettyjen kansallisten toimenpiteiden jättämistä ilmoittamisvelvollisuuden soveltamisalan ulkopuolelle. Olen siten sitä mieltä, että jättäessään ilmoittamatta tiettyihin leivonnaisiin liittyviä lisämerkintävaatimuksia koskevat toimenpiteet Saksa on jättänyt täyttämättä sille direktiivin 6 artiklan 6 kohdan mukaan kuuluvat velvollisuudet.

Perustamissopimuksen 30 artiklan rikkominen

16. Komissio väittää, että Saksan toimenpiteillä rikotaan perustamissopimuksen 30 artiklan lisäksi direktiivin 5 artiklaa. Komissio vaatii sen vuoksi yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta on jättänyt täyttämättä sille kummankin artiklan mukaan kuuluvat velvollisuudet. Mielestäni kysymys ei ole kuitenkaan siitä, onko perustamissopimuksen 30 artiklan

4 — Asia C-17/93, Van der Veldt, tuomio 14.7.1994, 26 kohta (Kok. 1994, s. I-3537).

lisäksi rikottu erikseen direktiivin 5 artiklaa, vaan pikemminkin siitä, voiko Saksa perustella käyttöön ottamansa toimenpiteet direktiivin 5 artiklan 3 kohdan nojalla.

17. Komissio väittää, että merkintöjä koskevat Saksan vaatimukset ovat määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä ja sen vuoksi perustamissopimuksen 30 artiklan vastaisia. Komissio väittää, että Saksan toimenpiteiden vaikutuksesta estetään maahantuotujen elintarvikkeiden sellaisen myyntinimityksen käyttö, jota käytetään laillisesti siinä jäsenvaltiossa, josta elintarvikkeet ovat peräisin. Vaikka kysymyksessä olevien elintarvikkeiden maahantuonti Saksaan ja markkinointi siellä ei olekaan kiellettyä, Saksan toimenpiteillä on näiden elintarvikkeiden tuontia ja markkinointia ainakin välillisesti estävä vaikutus. Komissio väittää, että toimenpiteet eivät ole suhteellisuusperiaatteen mukaisia, jota sovelletaan niihin tuotteiden markkinointia sääntéleviin lakeihin, joiden tarkoituksena on asettaa kuluttajansuojaan liittyviä pakollisia vaatimuksia. Määriteltäessä, onko kuluttajia suojeltava, olettamuksena on oltava, että kuluttajat ovat tarkkaavaisia niiden ostamiin elintarvikkeisiin liitettyjen ainesosaluettelojen suhteen ja tietoisia eri ainesosista. Komissio huomauttaa lisäksi, että merkintävaatimusten vaikutuksesta tuotteen arvo heikkenee kuluttajan silmissä, kun taas yhteisöjen tuomioistuin katsoi asioissa Miro [5] ja komissio vastaan Saksa [6], ettei merkintöjä koskevilla vaatimuksilla saa olla sellaista vaikutusta. Komissio väittää lopuksi, että kysymyksessä olevien elintarvikkeiden asianmukaiset merkinnät ovat ainesosaluettelossa itsessään.

18. Saksa väittää, että vaikka kyseiset toimenpiteet ovatkin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä, ne ovat perusteltuja kuluttajan suojelemiseksi. Saksan mukaan kuluttajat ostavat usein elintarvikkeita tutkimatta ensin tuotetta ja siinä olevia tietoja huolellisesti. Kun viranomaiset joutuvat päättämään, onko kuluttajia suojeltava harhaanjohtamisen vaaraa vastaan, niiden on näin ollen pidettävä mielessään sekä tarkkaavaiset että vähemmän tarkkaavaiset kuluttajat. Vaikka elintarvikkeissa olevan ainesosaluettelon olisi periaatteessa oltava perustana kuluttajansuojalle, esillä olevassa asiassa kysymyksessä olevien elintarvikkeiden myyntinimitys voi Saksan mukaan johtaa kuluttajat harhaan tuotteissa käytettyjen ainesosien suhteen. Saksan mukaan kuluttajat liittävät erityisiä ominaisuuksia sellaisiin tuotteisiin, jotka on valmistettu tietyistä ainesosista tai tietystä määrästä näitä ainesosia, minkä vuoksi korvattaessa nämä ainesosat näissä tuotteissa muilla ainesosilla tämä

5 — Asia 182/84, Miro, tuomio 26.11.1985 (Kok. 1985, s. 3731).

6 — Asia 178/84, komissio v. Saksa, tuomio 12.3.1987 (Kok. 1987, s. 1227).

seikka olisi tuotava ilmi pakkausmerkinnöissä. Näin ollen lisämainintaa tarvitaan ainesosaluettelosta ilmenevien tietojen täydentämiseksi. Vaikka asianmukaiseksi vertailukohdaksi otettaisiinkin tarkkaavainen kuluttaja, Saksan mukaan kuluttajat voivat yhdistää tietyt tuotteet tiettyjen ainesosien käyttämiseen siinä määrin, että on vaadittava lisämerkintöjä, jotta kuluttajat saadaan huomaamaan koostumuksen erilaisuus. Saksa väittää esillä olevassa asiassa kysymyksessä olevien elintarvikkeiden osalta, että saksalainen kuluttaja yhdistää tuotteet niin lujasti munien ja voin käyttämiseen, että näistä ainesosista tulee tunnusmerkillisiä näille elintarvikkeille.

19. Komissio väittää, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yleisen nimityksen käyttöä ei saa rajoittaa koskemaan ainoastaan tietyistä ainesosista valmistettuja tuotteita. Saksan mukaan taas esillä olevan asian yhteydessä ei millään tavalla kielletä ilmaisemasta kysymyksessä olevissa elintarvikkeissa sitä, että ne on valmistettu laillisesti toisessa jäsenvaltiossa. Saksa korostaa, että yhteisön oikeudessa vaaditaan ainoastaan, ettei pakollista kuluttajan valistamista koskevalla kansallisella järjestelmällä aiheuteta sitä, että kyseiseen tuotteeseen suhtaudutaan kielteisesti tai että estetään sen tuotekuvan kehittyminen, joka kuluttajalla on tästä tuotteesta. [7]

7 — Ks. edellä alaviitteessä 6 mainittu asia 178/84, tuomion 32 ja 35 kohta.

20. Saksa väittää puolestaan, että kastikkeiden valmistamista kasvisrasvoista koskevalla lisämaininnalla annetaan kuluttajille mahdollisuus verrata tämän tyyppistä tuotetta Saksassa tuttuun tuotteeseen. Lisämainintaa tarvitaan myös kyseisten leivonnaisten sisältämästä lisäaineesta E 160 F, koska valmiiden tuotteiden voimakkaan keltaisen värin vuoksi kuluttajat saattavat uskoa, että mainitut tuotteet on valmistettu suuresta määrästä munankeltuaista. Saksa korostaa, ettei lisämainintaa vaadita järjestelmällisesti lisäainetta E 160 F sisältävien leivonnaisten osalta, vaan ainoastaan silloin, kun niiden väri on niin keltainen, että viranomaiset pelkäävät kuluttajien tulevan harhaanjohdetuiksi.

21. Saksa kiistää, että merkintävaatimukset saattavat aiheuttaa tuotteen arvon alenemisen kuluttajien silmissä, koska käytetyt ainesosat eivät ole arvoltaan alhaisempia vaan ne ovat ainoastaan korvikkeita. Merkintä vaikuttaa ainoastaan siten, että kuluttaja huomaa tuotteessa olevan sellaisia ainesosia, joita hän ei muuten ajattelisi sisältyvän tuotteeseen.

22. Lopuksi Saksa väittää, että toimenpiteet ovat tarpeelliset kotimaisten tuottajien suojelemiseksi niiden béarnaise- ja hollandaisekastikkeiden valmistajien, jotka eivät käytä munia ja voita vaan kasvisrasvoja, vilpillistä

kilpailua vastaan. On todettu, että kasvisrasvat ovat halvempia kuin munat ja voi ja että tästä syystä näillä valmistajilla on kilpailuetu kotimaisiin valmistajiin verrattuna.

23. Saksa korostaa, että komissio on tehnyt direktiivin 5 artiklan muuttamisesta ehdotuksen neuvostolle, jotta kuluttajansuojan kannalta paremmat merkinnät tehtäisiin mahdollisiksi. [8] En katso, että tällä ehdotuksella on välitöntä vaikutusta esillä olevassa asiassa. Se seikka, että neuvostossa neuvotellaan direktiivin muutoksesta, ei vapauta jäsenvaltiota sovellettavien yhteisön säännösten noudattamisesta niin kauan, kuin neuvoteltavat esillä olevat muutokset eivät ole tulleet voimaan. [9] Joka tapauksessa vaikuttaa siltä, että ehdotuksen nykyisen version mukaan Saksan toimenpiteet eivät olisi sallittuja.

24. On tärkeää korostaa ensi alkuun, ettei Saksa ole kiistänyt sitä, että kyseiset kastikkeet, silloin kun ne on valmistettu kasvisrasvoista, pysyvät tapauksen mukaan hollandaise- tai béarnaise-kastikkeina tai että lisäainetta E 160 F sisältävät leivonnaiset ovat yhä samantyyppisiä kuin ne leivonnaiset, joissa ei ole tätä ainetta. Asianosaiset ovat samaa mieltä myös siitä, että kasvisrasvoja sisältäviä hollandaise- ja béarnaise-kastikkeita myydään yleisesti ja laillisesti muissa jäsenvaltioissa. Molemmat asianosaiset ovat samaa mieltä siitä, että ainoastaan Saksassa kuluttajat ovat erityisen herkkiä sen suhteen, että ainesosia lisätään kyseisiin tuotteisiin. Siten erimielisyys koskee sitä, ovatko toteutetut toimenpiteet tarpeelliset saksalaisten kuluttajien suojelemiseksi siltä, että he saavat väärän käsityksen kyseisten tuotteiden koostumuksesta.

25. Tämä asia on jatkoa niille asioille, joissa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että tuotteen markkinoinnin tai maahantuonnin kieltäminen on perustamissopimuksen 30 artiklan vastaista ja että tällaisten toimenpiteiden sijasta tuotteisiin olisi lisättävä asianmukaiset pakkausmerkinnät. [10] Yhteisöjen tuomioistuin on todellakin todennut, että "merkinnät hyväksytään sellaisena keinona, jolla vähiten rajoitetaan näiden tuotteiden vapaata liikkuvuutta yhteisössä". [11]

26. Komissio on myös huomauttanut, että vaikka 16 artiklassa tarkoitettua menettelyä olisikin noudatettu, lisämerkintävaatimus ei olisi silti ollut perusteltu direktiivin 5 artiklan mukaan, luettuna yhdessä 2 artiklan 1

8 — EYVL 1992 C 122, s. 12.

9 — Ks. asia C-317/92, komissio v. Saksa, tuomio 1.6.1994, 5 kohta (Kok. 1994, s. I-2039).

10 — Ks. esim. asia 193/80, komissio v. Italia, tuomio 9.12.1981, 27 kohta (Kok. 1981, s. 3019) ja asia 407/85, 3 Glocken, tuomio 14.7.1988, 16 kohta (Kok. 1988, s. 4233).

11 — Asia C-39/90, Denkavit Futtermittel, tuomio 20.6.1991, 24 kohta (Kok. 1991, s- I-3069).

kohdan kanssa. Mainitussa 2 artiklan 1 kohdassa säädetään esimerkiksi, että käytetyt merkinnät eivät saa olla omiaan johtamaan ostajaa olennaisesti harhaan, muun muassa elintarvikkeen koostumuksen taikka valmistus- tai tuotantomenetelmän osalta. Vaikka sellainen lisämaininta puuttuisi, joka koskee kasvisrasvojen tai väriaineen E 160 F käyttämistä kyseisten elintarvikkeiden valmistuksessa, tämä ei komission mukaan johtaisi kuluttajia olennaisesti harhaan direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, koska nämä aineet sisältyvät direktiivissä vaadittuun ainesosaluetteloon. Saksa on esittänyt, että kyseiset toimenpiteet ovat direktiivin 5 artiklan 3 kohdan mukaisesti perusteltuja. Tässä 5 artiklan 3 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että tuotteen myyntinimitykseen on oltava liitettyinä tietyt tarkat tiedot elintarvikkeiden fysikaalisesta olomuodosta, jos tällaisen tiedon poisjättäminen saattaisi aiheuttaa kuluttajissa sekaannusta.

27. Aion käsitellä tätä seikkaa yhdessä sen kysymyksen kanssa, ovatko Saksan viranomaisten toteuttamat toimenpiteet suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Jos jäsenvaltio todellakin edellyttää, että direktiivin 5 artiklassa mainitut tarkat tiedot on lisättävä, on tällöin kunnioitettava suhteellisuusperiaatetta. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että direktiiviä on tulkittava perustamissopimuksen tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen mukaisesti. [12] Jäsenvaltio ei siten voi perustella ylimääräisiä merkintävaatimuksia direktiivin 5 artiklan nojalla, jos nämä vaatimukset ovat suhteettomia ja johtavat tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksiin.

28. Jotta voitaisiin määritellä, ovatko Saksan viranomaisten vaatimat, kanteen kohteena olevat toimenpiteet perustamissopimuksen 30 artiklan vastaisia, on vastattava vuorostaan kolmeen seuraavaan kysymykseen:

(i) Voidaanko vaadittuja toimenpiteitä luonnehtia perustamissopimuksen 30 artiklassa kielletyiksi määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaaviksi toimenpiteiksi?

(ii) Voidaanko toimenpiteitä perustella sellaisella pakollisella vaatimuksella, jolla on etusija tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen nähden?

ja

(iii) Ovatko toimenpiteet oikeassa suhteessa niillä tavoiteltavaan päämäärään nähden?

12 — Asia C-47/90, Delhaize ja Le Lion v. Promalvin ja AGE Bodegas Unidas, tuomio 9.6.1992, 26 kohta (Kok. 1992, s. I-3669) ja asia C-315/92, Verband Sozialer Wettbewerb v. Clinique Laboratories ja Estée Lauder, tuomio 2.2.1994, 12 kohta (Kok. 1994, s. I-317).

1) Vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kielto

29. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan velvollisuus merkitä myytyjen tuotteiden pakkauksiin tiettyjä lisätietoja vaikeuttaa tuotteiden tuontia toisista jäsenmaista, joissa tällaista velvollisuutta ei ole asetettu; periaatteessa perustamissopimuksen 30 artikla kieltää tällaisen velvollisuuden asettamisen. [13] Tämä pitää edelleen paikkansa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Keck ja Mithouard [14] antaman tuomion jälkeen; yhteisöjen tuomioistuin katsoi tässä asiassa, että

"... jos jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu, 30 artiklan mukaan kiellettyinä vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä on pidettävä myös sellaisia rajoituksia tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle, jotka aiheutuvat siitä, että toisista jäsenvaltioista maahantuotujen ja niissä laillisesti valmistettujen ja markkinoille saatettujen tavaroiden on täytettävä tietyn jäsenvaltion lainsäädännössä asetetut edellytykset (jotka koskevat esimerkiksi tavaroiden nimitystä, muotoa, kokoa, painoa, koostumusta, *ulkoasua, merkintöjä tai pakkausta*) ja tällaiset toimenpiteet ovat kiellettyjä, vaikka niitä sovelletaan erotuksetta kaikkiin tuotteisiin, jos nämä toimenpiteet eivät ole perusteltuja sellaisen yleistä etua koskevan tavoitteen vuoksi, jolla on etusija tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen nähden" (kursivointi kirjoittajan).

30. Esillä olevassa asiassa on selvää, että perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettu kielto koskee Saksan viranomaisten asettamia vaatimuksia lisämerkintöjen tekemisestä. Näillä merkintävaatimuksilla pakotetaan tuottaja tai maahantuoja muuttamaan kyseisten elintarvikkeiden pakkausta tai merkintöjä, koska Saksan viranomaisten vaatimia lisätietoja ei vaadita muissa jäsenvaltioissa. Nämä toimenpiteet vaikuttavat siten jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. [15]

2) Toimenpiteiden perustelu

31. Yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti todennut, että perustamissopimuksen 30 artiklan mukaan sellaiset kansalliset säännöt, jotka on annettu yhteisten tai yhdenmukaistettujen sääntöjen puuttuessa ja joita sovelletaan erotuksetta kotimaisiin tuotteisiin ja toisista jäsenvaltioista tuotuihin sellaisiin tuotteisiin, jotka on valmistettu ja saatettu markkinoille näissä jäsenvaltioissa laillisesti, ovat sopusoinnussa perustamissopimuksen

13 — Asia 8/74, Procureur du Roi v. Dassonville, tuomio 11.7.1974 (Kok. 1974, s. 837); asia 120/78, Rewe v. Bundesmonopolverwahltung für Branntwein, tuomio 20.2.1979 (Kok. 1979, s. 649) ja viimeksi asia C-17/93, Van der Veldt, tuomio 14.7.1994, 23 kohta (Kok. 1994, s. I-3537).

14 — Yhdistetyt asiat C-267/91 ja C-268/91, tuomio 24.11.1993 (Kok. 1993, s. I-6097, 15 kohta).

15 — Asia C-238/89, Pall Corp. v. P. J. Dahlhausen & Co., tuomio 13.12.1990, 13 kohta (Kok. 1990, s. I-4827); asia C-315/92, Verband Sozialer Wettbewerb v. Clinique Laboratories ja Estée Lauder, tuomio 2.2.1994, 18 ja 19 kohta (Kok. 1994, s. I-317).

kanssa ainoastaan, mikäli ne ovat tarpeellisia perustamissopimuksen 36 artiklassa lueteltuihin yleiseen etuun liittyvillä perusteilla tai mikäli ne johtuvat muun muassa hyvää kauppatapaa tai kuluttajansuojaa koskevista pakottavista vaatimuksista. [16] Kuten edellä on todettu, direktiivillä ei yhdenmukaisteta täysin esillä olevan kaltaisiin merkintöihin sovellettavia sääntöjä.

32. Jäsenvaltiot voivat siten turvautua merkintöjä koskeviin pakottaviin vaatimuksiin kuluttajan suojaamiseksi edellyttäen, että toteutetut toimenpiteet ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

3) Toimenpiteiden suhteellisuus

33. Perustellakseen tuonnin rajoitusta jäsenvaltiot voivat turvautua sellaisiin merkintöjä koskeviin pakottaviin vaatimuksiin, joiden tarkoituksena on suojella kuluttajaa ainoastaan, jos samaa tavoitetta ei voida saavuttaa jollakin muulla, tavaroiden vapaata liikkuvuutta vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä. [17]

34. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut seuraavasti:

"Jos tiettyä tuotetta koskevien kansallisten sääntöjen mukaan on käytettävä tarpeeksi täsmällistä ilmaisua, jotta ostaja saa tietoja tuotteen laadusta ja jotta on mahdollista erottaa mainittu tuote sellaisista tuotteista, joihin se voidaan sekoittaa, tehokkaan kuluttajansuojan vuoksi voi olla tarpeellista ulottaa mainittu velvollisuus koskemaan myös maahantuotuja tavaroita jopa siten, että joidenkin tuotteiden alkuperäisten pakkausmerkintöjen muuttaminen tulee tarpeelliseksi." [18]

35. Saksan hallitus on korostanut, ettei Saksassa ole voimassa esillä olevien tuotteiden koostumusta koskevia sääntöjä. Saksan viranomaiset ovat asettaneet lisämerkintöjä koskevia vaatimuksia, koska ne uskovat, että saksalaiset kuluttajat yhdistävät vahvasti kyseiset elintarvikkeet muniin ja voihin ja olettavat, ettei niiden valmistamisessa käytetä lisäainetta E 160 F.

36. Olen sitä mieltä, että Saksan viranomaisten asettamat lisämerkintävaatimukset béarnaise- ja hollandaise-kastikkeiden sekä

16 — Asia 76/86, komissio v. Saksa, tuomio 11.5.1989, 13 kohta (Kok. 1989, s. 1021).

17 — Ibid.

18 — Asia 27/80, Fietje, tuomio 16.12.1980, 11 kohta (Kok. 1980, s. 3839) ja asia 76/86, komissio v. Saksa, 17 kohta (Kok. 1989, s. 1021).

väriainetta E 160 F sisältävien leivonnaisten osalta eivät ole tarpeellisia kuluttajan suojelemiseksi. Tämä päätelmä perustuu useaan seikkaan.

37. Ensiksi Saksan hallitus on esittänyt, että saksalaiset kuluttajat saattavat suhtautua erityisen herkästi kyseisten tuotteiden koostumukseen. Ei ole väitetty, että kasvisrasvojen tai lisäaineen E 160 F mukanaolo muuttaa tuotteen ominaispiirteitä niin olennaisesti, ettei näitä tuotteita voitaisi pitää saman tyyppisinä niiden tuotteiden kanssa, joihin mainittuja ainesosia ei sisälly. Päinvastoin Saksan hallitus hyväksyy, että tuotteita voidaan nimittää asianmukaisesti béarnaise- tai hollandaise-kastikkeiksi. Samoin hallitus hyväksyy, ettei leivonnaisten nimitystä ole muutettava lisäaineen E 160 F käyttämisen vuoksi. Siten Saksan hallitus hyväksyy sen käsityksen, että saksalaiset kuluttajat eivät tule harhaanjohdetuiksi eivätkä ajattele kyseisten tuotteiden olevan olennaisesti erilaisia. Hallitus väittää pelkästään, etteivät kuluttajat oleta näitä ainesosia sisältyvän tämän tyyppiseen tuotteeseen.

38. Toiseksi direktiivin 6 artiklan mukaisessa ainesosaluettelossa ilmoitetaan joka tapauksessa se, että tuotteeseen sisältyy kasvisrasvoja tai lisäainetta E 160 F. Tällöin olisi pidettävä myös mielessä, että lisäaineen E 160 F käyttöä säädellään leivonnaisten, jäätelöiden ja muiden elintarvikkeiden valmistukseen käytettävän voin myynnistä alennettuun hintaan 12 päivänä helmikuuta 1979 annetussa komission asetuksessa (ETY) N:o 262/79 [19] ja erityisesti tämän asetuksen 5 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa ja liitteen II II kohdan a alakohdassa. Edellisen määräyksen mukaan E 160 F:n käyttö on itse asiassa pakollista tietyissä tilanteissa.

39. Kolmanneksi olen sitä mieltä, että sellaiset kuluttajat, jotka ovat riittävän herkkiä ostamiensa tuotteiden koostumuksen suhteen, lukevat ensin pakkauksessa olevan ainesosaluettelon. En hyväksy sellaista väitettä, jonka mukaan kuluttajat eivät ole kovin tarkkaavaisia, minkä vuoksi tarvitaan lisämerkintöjä ainesosaluettelon ollessa riittämätön, jos tuotteen koostumus poikkeaa tavanomaisesta. Jos näin olisi, itse direktiivin 6 artiklassa asetettu ainesosaluettelon vaatimus olisi tarpeeton. Olen samaa mieltä julkiasiamies Tesauron kanssa, joka lausui asiassa X:ää koskeva valitus, että keskivertokuluttaja "ei ole täysin arvostelukyvytön". [20] Jos kuluttaja on niin herkkä kysymyksessä olevien elintarvikkeiden koostumuksen suhteen, että hän tuntee itsensä hämmentyneeksi tai harhaanjohdetuksi havaitessaan, että tuotteeseen sisältyi kasvisrasvoja tai E 160 F:ää, voi

19 — EYVL 1979 L 41, s. 1. Asetuksesta ei ole suomenkielistä versiota.

20 — Asia C-373/90, tuomio 16.1.1992 (Kok. 1992, s. I-131, erit. s. I-145).

olettaa, että tällainen kuluttaja lukee ainesosaluettelon. Sama pätee riippumatta siitä, otetaanko vertailukohdaksi saksalainen kuluttaja, joka on mahdollisesti erityisen herkkä tässä kysymyksessä olevien elintarvikkeiden koostumuksen suhteen, tai muiden jäsenvaltioiden keskivertokuluttaja.

40. On tosin totta, etteivät saksalaiset kuluttajat odota löytävänsä esillä olevista tuotteista kasvisrasvoja tai E 160 F:ää ja että näitä ainesosia käyttävät valmistajat saavat kilpailuedun niihin perinteisempiin valmistajiin nähden, jotka eivät niitä käytä; viimeksi mainituilla on kuitenkin mahdollisuus korostaa tuotteidensa perinteistä laatua ja perinteisiä ainesosia. Tällä tavoin ne houkuttelevat sellaisia kuluttajia, jotka ovat herkkiä näiden ainesosien käyttämisen suhteen ja maksavat mielellään korkeamman hinnan. Näin ollen en voi hyväksyä sitä, että toimenpiteet ovat tarpeellisia saksalaisten munia ja voita ainesosina käyttävien valmistajien suojelemiseksi.

Ratkaisuehdotus

41. Näin ollen mielestäni yhteisöjen tuomioistuimen olisi

(1) todettava, että koska Saksan liittotasavalta on jättänyt ilmoittamatta komissiolle sellaisesta vaatimuksesta, jonka mukaan tiettyihin lisäainetta E 160 F sisältävien leivonnaisten myyntinimitykseen on liitettävä tuotteita Saksassa markkinoitaessa lisämaininta siitä, että tuote sisältää tätä lisäainetta, niin Saksan liittotasavalta on jättänyt täyttämättä kuluttajalle myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 18 päivänä joulukuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 79/112/ETY 6 artiklan 6 kohdan mukaan sille kuuluvat velvollisuudet;

(2) todettava, että koska Saksan liittotasavalta on vaatinut, että kasvisrasvoista valmistettuihin béarnaise- ja hollandaise-kastikkeiden ja tiettyjen lisäainetta E 160 F sisältävien leivonnaisten myyntinimityksiin on liitettävä näitä tuotteita Saksassa markkinoitaessa kyseistä ainetta koskeva lisämaininta siitä huolimatta,

että se jo mainitaan pakkauksessa olevassa ainesosaluettelossa, Saksan liittotasavalta on jättänyt täyttämättä sille perustamissopimuksen 30 artiklan mukaan kuuluvat velvollisuudet;

(3) velvoitettava Saksan liittotasavalta korvaamaan oikeudenkäyntikulut.